Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies

33 279 Internationale militaire samenwerking

Nr. 310 **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2016

Hierbij bieden wij u de kabinetsreactie aan op het advies «Inzet van snelle reactiemachten» (nr. 96, oktober 2015) van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (Kamerstuk 29 521, nr. 301).

Hiermee wordt mede tevens vervolg gegeven aan de rapportage van de Minister van Defensie over internationale samenwerking d.d. 30 oktober jl. en het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 12 november jl.

Deze kabinetsreactie zal tevens aan de voorzitter van de AIV en de voorzitter van de Eerste Kamer worden gezonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

kst-29521-310
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Kabinetsreactie op AIV advies «Inzet van snelle reactiemachten»

Het kabinet dankt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voor het zeer leesbare en nuttige advies «Inzet van snelle reactiemachten» (advies nr. 96, oktober 2015), dat voortbouwt op eerdere adviezen van de AIV over dit onderwerp. De AIV heeft dit advies in een relatief kort tijdsbestek uitgebracht. Dit wordt zeer gewaardeerd.

Het advies verschijnt in een periode waarin de geopolitieke en veiligheidscontext van Europa in sterke mate is veranderd. In de veranderde veiligheidsomgeving moet Europa meer verantwoordelijkheid nemen en snel kunnen handelen, ook met het beschikbare militair instrumentarium. De uitdagingen die daarmee gepaard gaan, zijn van zowel Europese als nationale aard. De heldere uiteenzetting, analyse en aanbevelingen van de AIV scherpen de gedachten van het kabinet en dragen bij aan het politieke en maatschappelijke debat over dit onderwerp.

Het kabinet is bereid alle opties te onderzoeken waarmee belemmeringen voor de inzet van snelle militaire reactiemachten, zoals de *EU Battlegroup* ende *NATO Response Force / Very High Readiness Joint Task Force* (NRF/VJTF), kunnen worden weggenomen. Met dit uitgangspunt geeft het kabinet hierbij een reactie op de conclusies en aanbevelingen van de AIV, gerelateerd aan de hoofdvraag van de adviesaanvraag.

In deze brief gaat het kabinet ook in op het verzoek van het lid Segers om het soevereiniteitsvraagstuk in relatie tot verdergaande internationale samenwerking, de uitgangspunten daarvoor, het aangepaste toetsingskader en de artikel 100-procedure te betrekken. Het kabinet geeft hiermee vervolg aan de toezegging van de Minister van Defensie in de rapportage over internationale militaire samenwerking (Kamerstuk 33 279, nr. 16) van 30 oktober 2015.

> **Hoofdvraag**
> Zijn er verdere aanpassingen nodig van nationale en internationale procedures om de besluitvorming over het gebruik van snel inzetbare militaire eenheden te vergemakkelijken en beter in lijn te brengen met de noodzakelijke snelheid van handelen en zo ja, welke?

In het advies concludeert de AIV dat het uitblijven van de inzet van de *Battlegroups* en de NRF/VJTF niet wordt veroorzaakt door de nationale of internationale besluitvormingsprocedures. Volgens de AIV is er wel een oorzakelijk verband tussen het uitblijven van inzet en de terughoudendheid van lidstaten om militaire eenheden ter beschikking te stellen. Ook stelt de AIV dat een verandering van de opzet en het concept van de *Battlegroups* inzet waarschijnlijker maakt.

Het kabinet is er nog niet van overtuigd dat wijziging van de opzet en het concept van de *Battlegroups* inzet waarschijnlijker maakt. De AIV concludeert terecht dat de lidstaten onvoldoende politieke bereidheid hebben om militaire eenheden ter beschikking te stellen voor snelle reactiemachten. Deze terughoudendheid wordt grotendeels veroorzaakt door veelal dieper gelegen verschillen van inzicht van de lidstaten over de gewenste rol van EU op het gebied van crisismanagement. Terecht stelt de AIV dat ook verschillen in militair-strategische cultuur een rol spelen, evenals operationele en financiële motieven. De politieke wil van de lidstaten om de Battlegroups in te zetten is derhalve cruciaal.

> **Aanbeveling 1**
> De AIV acht het noodzakelijk dat in de EU wordt bezien in hoeverre er mogelijkheden bestaan om de opzet en het concept van de *Battlegroups* te wijzigen door uitsluitend permanente samenwerkingsverbanden op defensiegebied zoals de Visegrad-group, de Weimar-samenwerking of de JEF te benutten. Dit effect wordt nog sterker indien de deelnemende landen steeds dezelfde eenheden ter beschikking zouden stellen. Deze *Battlegroups* zouden altijd in combinatie met militaire eenheden van een of meer grote landen te weten Frankrijk, Duitsland of het VK moeten optreden, waardoor hun slagkracht en geloofwaardigheid wordt vergroot.

Het kabinet is het gedeeltelijke eens met de aanbeveling van het AIV. Het samenstellen van snelle reactiemachten uit vaste regionale samenwerkingsverbanden vereenvoudigt de afstemming en verhoogt de interoperabiliteit. Voorts streeft Nederland er altijd naar om samen met een groot land bij te dragen aan een snelle reactiemacht. Tegelijkertijd acht het kabinet het niet wenselijk om altijd dezelfde eenheden ter beschikking te stellen. Bij de toewijzing van eenheden aan snelle reactiemachten moet altijd rekening worden gehouden met nationale taken, lopende operaties, training en oefening, en recuperatie. Daarom is het niet mogelijk om steeds dezelfde eenheden toe te wijzen aan bepaalde snelle reactiemachten.

> **Aanbeveling 2**
> De AIV meent dat het alleszins de moeite waard is de permanente gestructureerde samenwerking te agenderen voor het Nederlandse EU-voorzitterschap. De permanente gestructureerde samenwerking kan een model zijn om groepen landen de ruimte te geven nauwere samenwerking te zoeken voor de uitvoering van *Battlegroup*-operaties dan wel voor operaties in combinatie met de *Battlegroups*.

Het kabinet hecht eraan om een duidelijk onderscheid te maken tussen de mogelijkheden voor permanente gestructureerde samenwerking in het kader van artikel 42, lid 6 van het verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) enerzijds en de mogelijkheden voor versterkte samenwerking in het kader van artikel 42, lid 5 VEU anderzijds.

De permanente gestructureerde samenwerking uit artikel 42, lid 6 VEU wordt in artikel 46 VEU uitgewerkt. Artikel 46 maakt het mogelijk voor lidstaten om verdergaande verbintenissen aan te gaan, die zijn gericht op de uitvoering van de meest veeleisende taken. Zoals de AIV stelt, is gestructureerde samenwerking vooral gericht op de verbetering van materiele defensiecapaciteiten. Verbeterde materieelsamenwerking wordt als de basis gezien van meer operationele samenwerking, waaronder de inzet van snelle reactiemachten.

Artikel 42, lid 5 VEU en artikel 44 VEU voorzien in operationele samenwerking. In deze verdragsartikelen is vastgelegd dat de uitvoering van een bepaalde (militaire of civiele) GVDB-operatie kan worden toevertrouwd aan een groep lidstaten. Artikel 44 VEU kan een modaliteit zijn bij uitvoering van een *Battlegroup* operatie. De samenwerking van een groep van lidstaten in een *Battlegroup* is echter al vastgelegd in het *Battlegroup* concept. Artikel 44 VEU biedt geen meerwaarde op het gebied van de samenstelling en training van de *Battlegroup*. Bovendien betwijfelt de AIV terecht of toepassing van artikel 44 VEU tijdwinst zou opleveren. Deze en andere bedenkingen hebben ertoe geleid dat binnen de EU de uitwerking van artikel 44 nog niet is voltooid. Tevens is nog onduidelijk hoe dit verdragsartikel in de praktijk moet worden toegepast.

Voorts is er onduidelijkheid over de operaties in bijvoorbeeld VN-kader in combinatie met de *Battlegroup*. Het kabinet ziet goede mogelijkheden voor de *Battlegroup* als «overbruggingsmacht» (ter voorbereiding op een VN-vredesoperatie), of inzet parallel aan een lopende VN-vredesoperatie. In deze gevallen moet de *Battlegroup* wel vallen onder de bestaande EU-bevelsstructuur en politieke overzichtsprocedures. In een andere variant maakt de *Battlegroup* integraal onderdeel uit van een VN-vredesoperatie en valt daarmee ook onder de VN-bevelsstructuur en overzichtsprocedures. Uit het oogpunt van politiek-strategische aansturing en militaire operationele haalbaarheid is het kabinet geen voorstander van deze laatste constructie.

Naar verwachting zal er tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 geen discussie worden gevoerd over permanente gestructureerde samenwerking of over artikel 44 VEU. De agenda op veiligheids- en defensiegebied zal worden bepaald door de Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenland- en veiligheidsbeleid. Het kabinet zou het verwelkomen als de permanente gestructureerde samenwerking een element zou vormen van de discussie bij de presentatie en verdere uitwerking van de nieuwe EU buitenland- en veiligheidsstrategie, die thans wordt opgesteld door de Hoge Vertegenwoordiger en medio 2016 gereed zal zijn.

Aanbeveling 3
De AIV is van mening dat een verdubbeling van de gereedstellingsperiode van de *Battlegroups* van zes naar 12 maanden bijdraagt aan de continuïteit van de *Battlegroups*. Hiermee worden bovendien kosten bespaard.

Een verdubbeling van de operationele gereedstellingsperiode draagt inderdaad bij aan de continuïteit en aan een eventuele kostenvermindering. Het kabinet wijst er wel op dat een langere gereedstellingsperiode zal leiden tot meer oefeningen. Daarnaast zal bij de toewijzing van eenheden aan een snelle reactiemacht met een lange gereedstellingstermijn rekening moeten worden gehouden met de nationale planning en bestaande (internationale) verplichtingen. Daarom kan een langere gereedstellingsperiode niet zonder voorbereidingstijd worden ingevoerd.

Aanbeveling 4
De AIV beschouwt de gebrekkige operationele aansturing – het ontbreken van een Europees hoofdkwartier – als een belangrijke oorzaak voor het niet uitvoeren van Battlegroup-operaties. Daarom zou de operationele en planningscapaciteit van de EU moeten worden versterkt door bij wijze van eerste stap de oprichting van een *Military Planning and Conduct Capability* als militaire pendant van de *Civilian Planning and Conduct Capability*. Idealiter zouden beide capaciteiten geïntegreerd kunnen worden.

Zoals de AIV in het advies terecht stelt, ontbreekt een permanente faciliteit voor de operationele planning en aansturing van militaire EU-operaties vanuit Brussel. Een dergelijke faciliteit bestaat wel voor civiele missies, te weten: het *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC). Bij militaire operaties is het altijd noodzakelijk om de operationele plannings- en aansturingscapaciteit tijdig te activeren. Echter, volgens de vastgestelde EU-procedures kan dit pas nadat een Raadsbesluit voor de inrichting van een operatie is genomen, waardoor in het voortraject belangrijke planningstijd verloren gaat.

Het kabinet deelt de mening van de AIV dat de tijd niet rijp is voor oprichting van een volwaardig, permanent en separaat Europees militair

hoofdkwartier. Tegelijkertijd is het wel noodzakelijk de militaire plannings- en aansturingcapaciteit te verbeteren, mogelijk door deze te integreren met het CPCC.

> **Aanbeveling 5**
> Naar het oordeel van de AIV kan de besluitvormingsprocedure voor de inzet van *Battlegroups* bekort worden door de opstelling van het *Crisis Management Concept* aan een tijdslimiet te binden, bijvoorbeeld tien dagen, zodat de volgende stappen in het besluitvormingsproces snel genomen kunnen worden.

De AIV merkt terecht op dat er tijdswinst is te behalen in het proces van het opstellen van een *Political Framework for Crisis Approach* (PFCA) tot aan het vaststellen van een *Crisis Management Concept* (CMC). Aan dit langdurige proces liggen verschillende perspectieven van de lidstaten op crisismanagement ten grondslag. Deze verschillen van inzicht leidden er de afgelopen jaren toe dat operationele elementen steeds vaker in detail worden opgenomen in CMC's. Hierdoor vervaagt het verschil tussen het politiek-strategisch CMC en het op de uitvoering gerichte *Operational Plan* (OPLAN).

De suggestie van de AIV om het opstellen van een CMC aan een tijdslimiet te verbinden acht het kabinet een interessante gedachte. Het kabinet wijst er wel op dat het proces voorafgaand aan de totstandkoming van het CMC daarmee niet aan een tijdslimiet wordt verbonden, terwijl de fase van het proces waarin het PCFA wordt opgesteld veel tijd in beslag neemt, onder meer vanwege internationale afstemming. Een tijdslimiet voor het opstellen van een PFCA zou ook kunnen worden overwogen, maar van belang is wel dat de kwaliteit van PFCA's en CMC's leidend blijft.

> **Aanbeveling 6**
> Bij de volgende herziening van het Athena-mechanisme in 2017 zou een groter deel van de kosten van *Battlegroup*-operaties gemeenschappelijk gefinancierd moeten worden. Op zijn minst zouden de transportkosten naar en van het operatiegebied hiervan onderdeel moeten gaan uitmaken. Tevens zouden in 2017 afspraken gemaakt moeten worden over een meerjarig traject waarin het aandeel dat voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking komt geleidelijk toeneemt zoals kosten voor oefeningen en certificering en de aanschaf van gemeenschappelijke capaciteiten. De AIV adviseert om voor financiering van de NRF/VJTF in de NAVO een gemeenschappelijk fonds op te richten.

Het kabinet is voorstander van een verbeterde werking van het Athena-mechanisme. Het kabinet stelt zich daarbij kritisch positief op over eventuele verbeteringen van het mechanisme en kijkt daarbij naar zowel de kosten als baten. Het is daarbij wel de vraag of bijvoorbeeld verruiming van het Athena-mechanisme zou leiden tot snellere toezeggingen door lidstaten voor bijdragen aan militaire EU-operaties. Bij toezeggingen aan dergelijke operaties speelt vooral politieke wil een belangrijke rol. De huidige regelgeving van het Athena-mechanisme biedt al de flexibiliteit om op *ad hoc* basis te besluiten om tekorten aan specifieke kritische capaciteiten (bijvoorbeeld medische verzorging) gemeenschappelijk te financieren. Het kabinet juicht deze flexibiliteit toe en is bovendien voorstander om mogelijkheden om de verbetering van de beschikbaarheid van dergelijke kritische capaciteiten nader te onderzoeken.

Door een tijdelijke regeling tot eind 2016 komen de kosten van het transport van de *Battlegroup* naar het operatiegebied thans in aanmerking voor gemeenschappelijke financiering. Het kabinet wil er bij de volgende

herziening van het Athena-mechanisme in 2017 naar streven om de transportkosten naar en van het operatiegebied bij inzet van de *Battlegroup* voortaan standaard deel te laten uitmaken van de gemeenschappelijke kosten.

Het kabinet ziet voor de gemeenschappelijke financiering voor oefeningen en certificering via het Athena-mechanisme alleen mogelijkheden als er generieke eisen voor de gereedstelling van de *Battlegroups* worden gedefinieerd. Tot op heden zijn de deelnemende landen aan een *Battlegroup* zelf verantwoordelijk voor de gereedstelling. Voordat gemeenschappelijke financiering voor oefeningen en certificering kan worden besproken tijdens de volgende Athena-herziening, moet er eerst overeenstemming worden bereikt over generieke eisen voor gereedstelling. Het kabinet is bereid om samen met de andere lidstaten te spreken over het vaststellen van deze eisen.

De aanschaf van gemeenschappelijke capaciteiten is al voorzien onder het Athena-mechanisme wanneer het gemeenschappelijk gebruik in een militaire GVDB-operatie betreft. De EU verwerft niet zelfstandig operationele capaciteiten.

In NAVO-kader stuurt het kabinet aan op een eerlijke lastenverdeling. De kosten van de gereedstelling van eenheden komen voor rekening van de bijdragende landen. Het ontvangende land moet de kosten betalen die ter plaatse worden gemaakt, zoals de transport- en legeringskosten. Ten slotte moeten kosten die niet redelijkerwijs door individuele bondgenoten kunnen worden gedragen, zoals de kosten van het strategische transport, worden betaald uit de gemeenschappelijke NAVO-financiering. Door de kosten zo te verdelen, wordt een eerlijke lastenverdeling verzekerd. Het kabinet constateert dat er in de NAVO thans noodzaak noch animo is om additionele gemeenschappelijke fondsen op te richten.

> **Aanbeveling 7**
> De AIV acht het noodzakelijk dat in de NAVO wordt bezien in hoeverre het noodzakelijk is om de plannings-en besluitvormingsprocedures voor de inzet van de VJTF verder aan te passen om snel en effectief te kunnen reageren op mogelijke dreigingen.

Het kabinet onderschrijft deze suggestie van de AIV. De paraatheid en inzetbaarheid van de NAVO-strijdkrachten worden thans verbeterd. Echter, de zeer snelle inzet van eenheden is alleen mogelijk als de operationele planning en politieke besluitvorming naadloos op elkaar aansluiten. Voor de geloofwaardigheid en de effectiviteit van de NAVO is het van belang dat het politieke besluitvormingsproces in zowel de NAVO als de hoofdsteden is afgestemd op de zeer snelle inzetbaarheid van de VJTF.

> **Aanbeveling 8**
> De AIV acht het zinvol dat de Ministers van Defensie in de EU en in de NAVO regelmatig politieke oefeningen (POLEX) houden om de besluitvormingsprocedures te testen.

Het kabinet is voorstander van regelmatige oefeningen op politiek niveau om de besluitvormingsprocedures over snelle reactiemachten te testen. Het kabinet vindt dat zowel de ministers van Defensie als de ministers van Buitenlandse Zaken bij dergelijke oefeningen in EU- en NAVO-kader moeten worden betrokken.

Zoals de AIV zelf vermeldt, zijn in EU-verband op ministerieel niveau al enkele malen dergelijke scenario-oefeningen op politiek niveau (*Political Exercise*, POLEX) gehouden om bewindspersonen bekend te maken met

het besluitvormingsproces voor de inzet van de EUBG. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap wil Nederland een POLEX organiseren voor de door Duitsland geleide EUBG die in de tweede helft van 2016 wordt gereedgesteld en waar Nederland aan zal deelnemen. Thans wordt met Duitsland overlegd over de mogelijkheden van het organiseren van een dergelijke POLEX.

Het kabinet deelt de opvatting van de AIV dat politieke oefeningen op ministerieel niveau ook in NAVO-kader moeten worden georganiseerd. Dergelijke oefeningen dragen bij aan de totstandkoming van een soepel besluitvormingsproces. Hiertoe zalSecretaris-generaal Stoltenberg op verzoek van onder meer Nederland met een voorstel komen.

Aanbeveling 9
De AIV acht het van belang dat de parlementen van de lidstaten van de EU stevig investeren in de interparlementaire contacten. Ook dient de positie van de IPC te worden versterkt en waar nodig geïnstitutionaliseerd. De parlementen van de verschillende permanente samenwerkingsverbanden op defensiegebied zouden een parlementair netwerk van *Standing Committees* in wisselende samenstelling kunnen oprichten. Deze zouden op korte termijn bijeen geroepen kunnen worden om op handen zijnde militaire operaties te bespreken. In deze commissies zouden ook periodiek de voortgang van de internationale defensiesamenwerking en mogelijke inzetscenario's aan de orde kunnen komen.

Het kabinet neemt met interesse kennis van deze aanbeveling om de parlementaire samenwerking op defensiegebied te versterken. Het kabinet is zich ervan bewust dat dit een zaak is van het parlement zelf, maar is bereid om dit idee waar mogelijk te ondersteunen.

Aanbeveling 10
De AIV adviseert het parlement jaarlijks uitgebreid stil te staan bij het moment van het toewijzen van Nederlandse eenheden aan de EU *Battlegroups* en de NRF/VJTF. Niet alleen de Vaste Commissie voor Defensie maar ook de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer dient hieraan aandacht te besteden. De AIV acht het van belang dat deze commissie vroegtijdig is betrokken, vanwege de prominente rol die het speelt in de parlementaire behandeling van de artikel 100-brief. Naast de militair-operationele aspecten dient in het overleg tussen regering en parlement ook nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de verschillende inzetscenario's in combinatie met een analyse van de actuele veiligheidssituatie en mogelijke crisisgebieden waar een inzet aan de orde kan komen.

Het kabinet deelt de opvatting van de AIV dat ook de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer nauwer zou kunnen worden betrokken bij de jaarlijkse notificatie over de militair-operationele aspecten van de toewijzing van Nederlandse militaire eenheden. Het kabinet is zich er echter van bewust dat het een zaak is van het parlement om te besluiten op welke wijze het welke onderwerpen wil behandelen.

In antwoord op de tweede deelvraag uit de adviesaanvraag, stelt de AIV dat het in de fase van toewijzing van Nederlandse eenheden niet mogelijk, wenselijk en noodzakelijk is om vooruit te lopen op enkele elementen uit het Toetsingskader in de artikel-100 procedure. In diezelfde lijn acht het kabinet het niet opportuun aandacht te besteden aan mogelijke inzetscenario's. Als er geen zicht is op een concrete inzet, zou het politieke debat een te hoog speculatief gehalte krijgen. Dergelijke speculatieve discussies

zouden voorts de kwaliteit van het politieke debat ondermijnen wanneer een snelle en flexibele reactie in een urgente crisissituatie geboden is en besluitvorming hierover conform artikel 100 of artikel 97 van de Grondwet aan de orde is.

> **Aanbeveling 11**
> De AIV is van oordeel dat voor effectieve snelle militaire inzet open communicatie naar het parlement van het grootste belang is, zowel voor een artikel 100 GW situatie als bij artikel 97 GW. Daarom is de AIV voorstander van het zo royaal mogelijk informeren en maximaal betrekken van de volksvertegenwoordiging indien militaire inzet aan de orde is. Dat geldt ook voor de inzet van de VJTF in een artikel 5-situatie of bij oplopende spanningen. Indien het niet mogelijk is de Kamer vooraf in de openbaarheid te informeren, dan acht de AIV het noodzakelijk dit vertrouwelijk te doen waarna een publiek debat zo snel mogelijk dient plaats te vinden.

Het kabinet heeft, bij monde van de Minister van Defensie, al eerder een toelichting gegeven op de parlementaire betrokkenheid bij de inzet van de VJTF (Verslag bijeenkomst NAVO-ministers van Defensie op 24 en 25 juni 2015 te Brussel, Kamerstuk 28 676 nr. 226). Zoals ook vermeld in de brief over parlementaire betrokkenheid bij de inzet van de VJTF van 27 januari 2015 (Kamerstuk 29 521, nr. 279) zal het kabinet altijd trachten de Kamer zo volledig mogelijk te informeren voordat de VJTF wordt ingezet. Op grond van artikel 100 van de Grondwet zullen Nederlandse (VJTF-)eenheden doorgaans niet voor crisisbeheersing worden ingezet voordat de regering aan de hand van het Toetsingskader informatie heeft verstrekt aan de Kamer.

De VJTF kan ook worden ingezet in het licht van oplopende spanningen of in het geval van een artikel 5-situatie uit het NAVO-verdrag. In dit geval is er sprake van de verdediging van het Koninkrijk en zijn bondgenoten. Deze taak valt niet onder artikel 100 van de Grondwet en er bestaat daarom geen verplichting de Kamer voorafgaand aan inzet te informeren, maar het kabinet zal wel altijd trachten dat te doen. Gezien de mogelijkheid dat de VJTF zeer snel moet reageren op een dreiging, is het echter mogelijk dat de Kamer pas wordt geïnformeerd als de VJTF-eenheden al onderweg zijn naar het inzetgebied.

Het moge duidelijk zijn dat het kabinet voorstander is van verdere operationalisering van snelle reactiemachten, opdat zij ook snel ingezet kunnen worden in crises. De aanbevelingen die de AIV hiertoe aanreikt vormen een constructieve bijdrage aan het verdere beleidsproces, zowel nationaal als in EU- en NAVO-kader. Dit jaar zal de operationalisering van snelle reactiemachten onder meer aan de orde komen tijdens een seminar dat op 12 februari a.s. met de AIV wordt georganiseerd, een seminar op 14–15 maart a.s. in het kader van het Nederlandse EU-voorzitterschap, alsmede tijdens de Inter-Parlementaire Conferentie voor het GBVB/GVDB op 6–8 april a.s.

Soevereiniteit en internationale militaire samenwerking

Tijdens de behandeling van de defensiebegroting op 13 november 2014 heeft het lid Segers (ChristenUnie) het kabinet gevraagd nader in te gaan op het soevereiniteitsvraagstuk in relatie tot verdergaande internationale samenwerking, de uitgangspunten daarvoor, het aangepaste toetsingskader en de artikel 100-procedure (Handelingen II 2014/15, nr. 24, item 17). De Minister van Defensie heeft in de rapportage over internationale militaire samenwerking van 30 oktober jl. toegezegd dat daarop zou worden ingegaan in de reactie op dit AIV-advies.

De internationale samenwerking op defensiegebied blijft zich ontwikkelen. De Kamer is met de rapportage van 30 oktober jl. geïnformeerd over deze ontwikkelingen, alsmede de doelstellingen van en de criteria voor internationale militaire samenwerking. Deze ontwikkelingen nemen niet weg dat besluiten over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht onveranderd een nationale, soevereine afweging zijn. Dit geldt voor de inzet van militaire eenheden voor de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, maar ook voor de inzet van militaire eenheden voor de (collectieve) verdediging.

Hierbij moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. De eerste is dat er in het geval van inzet voor de collectieve verdediging verdragsrechtelijke verplichtingen bestaan, zoals vastgelegd in artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag en artikel 42, zevende lid VEU. Daarnaast zijn ook politieke factoren van invloed. Internationale afspraken over de samenstelling van multinationale eenheden en de vervlechting van militaire capaciteiten zijn niet vrijblijvend. Het is van belang dat partnerlanden waarmee wordt samengewerkt erop kunnen vertrouwen dat eenheden niet worden teruggetrokken op het moment dat inzet aan de orde is. Vanwege de reputatie van Nederland als betrouwbare partner zou het terugtrekken van Nederlandse eenheden alleen zijn gerechtvaardigd in buitengewone omstandigheden. De Kamer wordt mede daarom jaarlijks geïnformeerd over de eenheden die Nederland gereedstelt voor bijdragen aan de EUBG en de NRF/VJTF. In de reactie op aanbeveling 10 van de AIV is daar nader op ingegaan.

De tweede kanttekening is dat soevereiniteit niet alleen gaat over gezag binnen een staat, maar ook over handelingsvermogen. Soevereiniteit in engere zin behelst de onafhankelijkheid van een staat in de internationale omgeving. In de moderne lezing heeft soevereiniteit zowel betrekking op effectief statelijk gezag binnen de landsgrenzen als op de internationale bevordering van veiligheid en nationale belangen. Het kabinet beschouwt handelingsvermogen daarom als een wezenlijk onderdeel van ons soevereiniteitsbegrip. Internationale militaire samenwerking kan het handelingsvermogen, en daarmee de soevereiniteit, vergroten. In de reactie van het kabinet op het AIV-advies over Europese Defensiesamenwerking van 11 mei 2012 (Kamerstuk 33 279, nr. 2) en de brief over internationale militaire samenwerking van 7 maart 2013 (Kamerstuk 33 279, nr. 4) is hier nader op ingegaan.

Het lid Segers heeft in het genoemde begrotingsdebat ook verwezen naar artikel 100 van de Grondwet. Artikel 100 is van toepassing bij de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. Het Toetsingskader is hiervan de praktische uitdrukking. Artikel 100 is aan de orde als Nederland deelneemt aan een internationale crisisbeheersingsoperatie, waarbij in het bijzonder de volgende criteria een rol spelen:

– de uitzending of terbeschikkingstelling van militaire eenheden geschiedt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde;
– de voorgenomen uitzending van troepen betreft militairen die als eenheid worden uitgezonden;
– de militairen zullen in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld moeten toepassen of lopen het risico daaraan te worden blootgesteld.

In de brief over de Nederlandse deelname aan vredesmissies van 22 januari 2014 (Kamerstuk 29 521, nr. 226) is nader ingegaan op de toepassing van de artikel 100 procedure en het Toetsingskader.